

**University of Groningen**

## **De heroverweging getoetst**

Sanders, Klaas Hendrik

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

1999

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Sanders, K. H. (1999). De heroverweging getoetst: een onderzoek naar het functioneren van bezwaarschriftprocedures. s.n.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

oe leiden dat het door-  
komt op een zinloze  
uitzonderingen zeker  
nvoeren van deze uit-  
ergeslagen in gevallen

emeen verplichte be-  
geval voorlopig wel,  
et verplichte karakter  
se termijnoverschrij-  
eden. Het is niet aan-  
k bezwaar maken als  
ven), maar het wordt  
n de bedoeling is. Als  
veel minder klachten  
aken voordat beroep

cedure als een over-  
wordt ervaren en dat  
eem zo reëel en om-  
e bezwaarschriftpro-  
n de voorstellen tot  
nijn idee nog veel te  
g van hun bezwaar-  
procedure is – even  
flexibeler dan vaak  
ing maximaal benut  
is er een reden om  
te karakter van de

## Hoofdstuk 11

# Samenvatting

### 11.1 Inleiding

Betrekkelijk geruisloos heeft de bezwaarschriftprocedure zich in deze eeuw ontwikkeld van *een* voorprocedure tot *de* voorprocedure. Deze ontwikkeling werd op 1 januari 1994 voltooid: met de inwerkingtreding van de Awb werd de bezwaarschriftprocedure een algemeen verplichte voorprocedure. Wie tegen een besluit beroep bij de rechter wenst aan te tekenen, dient eerst het bestuursorgaan dat het bestreden besluit genomen heeft te vragen dit te heroverwegen. Pas nadat de bezwaarschriftprocedure is doorlopen is de gang naar de administratieve rechter mogelijk. Daarmee heeft de bezwaarschriftprocedure zich een vaste plaats verworven in ons systeem van rechtsbescherming.

De stille opmars van de bezwaarschriftprocedure doet vermoeden dat deze procedure in de loop der jaren in het algemeen als nuttig is beschouwd. Anders is de uitbreiding van het aantal terreinen waarop de bezwaarschriftprocedure zijn intrede heeft gedaan immers niet goed te verklaren. Tot voor kort werd er inderdaad niet of nauwelijks getwijfeld aan het nut van de bezwaarschriftprocedure. Eén keer, in het begin van de jaren tachtig, is de (Arob-)bezwaarschriftprocedure het exclusieve voorwerp van onderzoek geweest en dit onderzoek bevestigde de algemene opinie dat de bezwaarschriftprocedure het niet onaardig deed. Met name de cijfers over de filterwerking spraken tot de verbeelding. Het succes van de bezwaarschriftprocedure werd vooral afgemeten aan de mate waarin deze procedure beroepen op de rechter wist te voorkomen.

Na 1994 is de kritiek op de bezwaarschriftprocedure op gang gekomen. Met name het verplichte karakter van de bezwaarschriftprocedure kwam onder vuur te liggen. Er werd op gewezen dat de bezwaarschriftprocedure op sommige terreinen in het geheel niet nuttig is en dat het algemeen verplicht stellen van de bezwaarschriftprocedure een stap te ver geweest was. Uit de sinds 1994 gevoerde discussies blijkt dat er eigenlijk niet zoveel bekend is over het functioneren van bezwaarschriftprocedures. De Awb-evaluatie heeft eind 1996 veel nuttig materiaal opgeleverd, maar er zijn ook nog een hoop vragen onbeantwoord gebleven. Enige van die vragen zijn in deze studie aan de orde gekomen.

## 11.2 De probleemstelling en de onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt.

*Hoe functioneren bezwaarschriftprocedures, op welke wijze beïnvloedt de inrichting van bezwaarschriftprocedures het functioneren daarvan en op welke wijze kan het functioneren van bezwaarschriftprocedures geoptimaliseerd worden?*

Uit deze probleemstelling wordt al duidelijk dat het onderzoek twee samenhangende hoofdvragen kent. Het doel van deze studie is in de eerste plaats het beoordelen van het functioneren van de bezwaarschriftprocedure. Hoe 'doen' bezwaarschriftprocedures het in de praktijk? In de tweede plaats wordt aandacht besteed aan het verband tussen de inrichting van de bezwaarschriftprocedure en het functioneren van de bezwaarschriftprocedure. De veronderstelling is dat het voor het functioneren van de bezwaarschriftprocedure uitmaakt hoe deze procedure is vormgegeven.

Het onderzoek kent dus twee hoofdvragen. De eerste hoofdvraag is uitgewerkt in een viertal onderzoeksvragen. Daarin gaat het om een beoordeling van het functioneren van de bezwaarschriftprocedure. Elke beoordeling veronderstelt een beoordelingskader. We moeten dus weten wat bezwaarschriftprocedures geacht worden te 'doen'. Daarom is onderzocht wat de wetgever, die verantwoordelijk is voor het algemeen verplicht stellen van de bezwaarschriftprocedure, met deze procedure beoogde. Dat is de eerste onderzoeksvraag:

1. Welke functies heeft de bezwaarschriftprocedure volgens de wetgever?

Indien we eenmaal weten wat de wetgever met de bezwaarschriftprocedure beoogde, kan ook nagegaan worden wat er in de praktijk van die beoogde functies terecht is gekomen. Dit is de tweede onderzoeksvraag:

2. In welke mate vervullen bezwaarschriftprocedures in de praktijk de daaraan door de wetgever toegekende functies?

Er dreigt een te eenzijdig beeld te ontstaan indien het onderzoek zich beperkt tot de functies van de bezwaarschriftprocedure. Een functie is eigenlijk een beoogd effect. Het valt niet uit te sluiten dat de invoering van een bezwaarschriftprocedure ook niet-beoogde effecten met zich mee brengt en dan laten we nog maar even in het midden of deze niet-beoogde effecten positief of negatief te waarderen zijn. In ieder geval is het van belang aandacht te schenken aan deze niet-beoogde effecten. De derde deelvraag luidt daarom:

3. Welke neveneffecten kan de bezwaarschriftprocedure hebben?

Als eenmaal in kaart gebracht is welke neveneffecten de bezwaarschriftprocedure

kan hebben, dient te worden nagegaan of deze neveneffecten zich in de praktijk inderdaad hebben voorgedaan. Dit is de vierde onderzoeksvraag.

4. In welke mate hebben bezwaarschriftprocedures in de praktijk de verwachte neveneffecten?

Als deze vier vragen beantwoord zijn, is er een aardig beeld ontstaan van het functioneren van bezwaarschriftprocedures in de praktijk en van de mate waarin de praktijk van de bezwaarschriftprocedures overeenstemt met de verwachtingen die men daar vooraf over had. Met de beantwoording van de eerste vier onderzoeksvragen is ook de eerste hoofdvraag van het onderzoek beantwoord.

De tweede hoofdvraag heeft betrekken op het verband tussen inrichting en functioneren van bezwaarschriftprocedure. Over de vraag of en hoe de vormgeving van een bezwaarschriftprocedure het functioneren daarvan beïnvloedt, tasten we grotendeels in het duister. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat er een dergelijke invloed is, maar over de precieze aard van het verband tussen inrichting en functioneren van bezwaarschriftprocedures is maar weinig bekend. In dit onderzoek is gepoogd wat meer licht op deze materie te werpen. Ook dit deel van het onderzoek is tweeledig. In de eerste plaats is nagegaan in hoeverre op basis van de resultaten van eerder onderzoek hypothesen over het verband tussen inrichting en functioneren van bezwaarschriftprocedures ontwikkeld kunnen worden. Dit is de vijfde onderzoeksvraag.

5. Welke verbanden kunnen er verondersteld worden tussen de wijze waarop de bezwaarschriftprocedure is ingericht en het functioneren daarvan?

Uiteraard worden de ontwikkelde hypothesen met behulp van het in het kader van deze studie verzamelde materiaal empirisch getoetst. Van elke hypothese wordt nagegaan of zij al dan niet houdbaar is. Dit is de zesde onderzoeksvraag.

6. In hoeverre worden de tussen inrichting en functioneren van bezwaarschriftprocedures veronderstelde verbanden in de praktijk werkelijk aangetroffen?

Na de beantwoording van de eerste zes onderzoeksvragen ontstaat er een aardig beeld van de wijze waarop bezwaarschriftprocedures in de praktijk functioneren en is er wat meer duidelijkheid over de mate waarin de inrichting van een bezwaarschriftprocedure het functioneren van deze procedure beïnvloedt. Er blijft dan nog één vraag over en dat is de laatste onderzoeksvraag.

7. Welke aanbevelingen kunnen op grond van het onderzoek gedaan worden om het functioneren van bezwaarschriftprocedures te verbeteren?

In de paragrafen 11.4 tot en met 11.10 zal ik de hierboven genoemde onderzoeks-



vragen langslopen en de bevindingen per vraag samenvatten. Eerst worden echter de wijze waarop het onderzoek is opgebouwd en de gebruikte onderzoeksmethoden toegelicht.

### 11.3 Opbouw van het onderzoek en onderzoeksmethode

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is het functioneren van een achttal bezwaarschriftprocedures op verschillende rechtsterreinen onderzocht. Er zijn zowel bezwaarschriftprocedures bij beschikkingenfabrieken als bezwaarschriftprocedures bij beschikkingenateliers in het onderzoek betrokken.

Het begrippenpaar *fabriek* en *atelier* is een metafoor voor de wijze waarop overheidsorganisaties besluiten nemen. Het gaat hier niet om scherp omliggende begrippen, maar om globale aanduidingen van twee zeer verschillende typen overheidsorganisaties. Globaal gesproken worden in beschikkingenfabrieken op routinematige wijze (zeer) grote aantallen gebonden beschikkingen genomen: er is sprake van confectie. In beschikkingenateliers daarentegen worden op basis van vooral vrije bevoegdheden en vaak in overleg met belanghebbenden relatief weinig beschikkingen genomen: er is ruimte voor maatwerk. In het kader van dit onderzoek zijn de volgende beschikkingenfabrieken onderzocht: de Directie Dienstplichtzaken van het Ministerie van Defensie, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Sociale Verzekeringsbank en de Informatie Beheer Groep. Als beschikkingenateliers zijn onderzocht: onderdelen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van de Dienst Binnenstad van de gemeente Amsterdam, van het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan en van de gemeente Hoogeveen.

Bij al deze organisaties is het functioneren van een bezwaarschriftprocedure op een specifiek terrein onderzocht met behulp van het in de hoofdstukken vier en vijf ontwikkelde onderzoeksinstrumentarium. Een bijzonderheid is dat in het onderzoek ook een viertal 'nieuwe' bezwaarschriftprocedures is betrokken. Op een viertal rechtsterreinen (namelijk: vrijstelling van militaire dienst, kinderbijslag, Natuurbeschermingswet en werkvoorzieningen) is zowel een voor- als een nameting verricht en is de situatie voor de inwerkingtreding van de Awb vergeleken met de situatie na de inwerkingtreding van de Awb. Op al deze rechtsterreinen bestond voor 1 januari 1994 geen bezwaarschriftprocedure. Toen de Awb in werking trad was de bezwaarschriftprocedure op deze terreinen dus nieuw. De invoering van de bezwaarschriftprocedure op deze terreinen bood een goede gelegenheid om de neveneffecten van de bezwaarschriftprocedure te bestuderen. De neveneffecten van de bezwaarschriftprocedure kunnen immers pas zichtbaar worden, nadat deze procedure is ingevoerd. Door de resultaten van de voormeting (waarin een systeem van rechtsbescherming zonder bezwaarschriftprocedure wordt beschreven) te vergelijken met de resultaten van de nameting (waarin de huidige situatie, een systeem van rechtsbescherming met bezwaarschriftprocedure, wordt beschreven) kan een goed beeld worden verkregen van de neveneffecten van de bezwaarschriftprocedure.

In elk deelonderzoek is een combinatie van onderzoeksmethoden gehanteerd: telkens zijn er zaaksdossiers bestudeerd, bezwaarden schriftelijk over hun ervaringen met de bezwaarschriftprocedure geënquêteerd, ambtenaren geïnterviewd en hoorzittingen bijgewoond. Met behulp van deze methoden is een beeld ontstaan van de wijze waarop bezwaarschriftprocedures in de praktijk functioneren.

#### 11.4 Welke functies heeft de bezwaarschriftprocedure volgens de wetgever?

Ter beantwoording van deze vraag is in hoofdstuk vier een analyse gemaakt van een passage uit de memorie van toelichting bij de eerste tranche van de Awb. Dit is de enige plaats waar de wetgever zich expliciet heeft uitgelaten over de functies van de bezwaarschriftprocedure. Uit het betoog van de wetgever is een viertal functies afgeleid:

- de rechtsbeschermingsfunctie;
- de leerfunctie;
- de filterfunctie;
- de verduidelijkingsfunctie.

De *rechtsbeschermingsfunctie* staat voorop. De wetgever beschouwt de bezwaarschriftprocedure als een “vorm van rechtsbescherming”. Wat met rechtsbescherming precies bedoeld wordt, is echter minder duidelijk. In dit onderzoek is een poging gedaan om dit betrekkelijk abstracte begrip te concretiseren door daaraan twee aspecten te onderscheiden: juistheid en tijdigheid. Toegepast op de bezwaarschriftprocedure is er sprake van rechtsbescherming als de bezwaarfase resulteert in een tijdig en juist besluit. Nog verder geconcretiseerd betekent dit bestuursorganen binnen de geldende wettelijke termijn (dus: tijdig) een rechtmatige en doelmatige (dus: juiste) beslissing op het bezwaarschrift dienen te nemen.

In het onderzoek is voorts onderscheid gemaakt tussen rechtsbescherming in objectieve zin en rechtsbescherming in subjectieve zin. Enerzijds is het aan de hand van bepaalde indicatoren mogelijk om op betrekkelijk objectieve wijze vast te stellen in hoeverre een bezwaarschriftprocedure rechtsbescherming in objectieve zin levert. Het is echter ook belangrijk om eveneens na te gaan hoe de justitiabele de hem geboden rechtsbescherming ervaart. Vindt de bezwaarde dat hij tijdig een juiste beslissing op zijn bezwaarschrift heeft gekregen? Dit is de vraag naar de mate van rechtsbescherming in subjectieve zin. Idealiter vallen rechtsbescherming in objectieve zin en rechtsbescherming in subjectieve zin samen en lopen de opvattingen van bezwaarden over juistheid en tijdigheid parallel met de meer objectieve gegevens met betrekking tot deze aspecten.

De mate waarin bezwaarschriftprocedures rechtsbescherming in objectieve zin bieden, is als volgt onderzocht. De tijdigheid van de besluitvorming in de bezwaar-

1  
schriftprocedures wordt vastgesteld door de feitelijke doorlooptijd (de tijd die verloopt tussen het moment van ontvangst van het bezwaarschrift en het moment van verzending van de beslissing op het bezwaarschrift) te vergelijken met de geldende wettelijke beslistermijn. De juistheid van de beslissingen op bezwaar wordt vastgesteld door na te gaan welk inhoudelijk de rechter over de aan hem voorgelegde beslissingen op bezwaar uitspreekt. Indien de rechter een beroep op inhoudelijke gronden verwerpt, gaan we er van uit dat de beschikking op bezwaar juist is.

De mate van subjectieve rechtsbescherming is onderzocht door bezwaarden te enquêteren over hun ervaringen met de bezwaarschriftprocedure. De basisvragenlijst die daarbij gehanteerd is, is opgenomen in bijlage 2.

De bezwaarschriftprocedure heeft in de tweede plaats een *leerfunctie*. Daarmee bedoelt de wetgever dat de behandeling van bezwaarschriften gebreken in de organisatie aan het licht brengt, hetgeen bestuursorganen in staat stelt maatregelen te nemen om de geconstateerde gebreken te ondervangen. Bestuursorganen kunnen van de behandeling van bezwaarschriften leren, hetgeen een positieve invloed kan hebben op de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming.

Waar de wetgever vooral het oog heeft op de bezwaarschriftprocedure als hulpmiddel bij het leren op managementniveau, kunnen ook individuele medewerkers profijt hebben van de bezwaarschriftprocedure. Indien medewerkers in de primaire fase geconfronteerd worden met de resultaten van bezwaarschriftprocedures waarin door hen geconcipieerde primaire beschikkingen centraal stonden, worden de eventueel gemaakte fouten voor hen duidelijk en kunnen zij dergelijke fouten in de toekomst vermijden.

Om na te gaan in hoeverre de bezwaarschriftprocedure de leerfunctie vervult, worden medewerkers van de onderzochte overheidsinstanties vragen gesteld over de mate waarin de bezwaarschriftprocedure bewust als managementinstrument wordt gebruikt, over de mate waarin de resultaten van bezwaarschriftprocedures terugggekoppeld worden naar primaire beslissers en over de mate waarin de bezwaarschriftprocedure concrete leereffecten heeft gehad.

Nog steeds is ook de *filterfunctie* van de bezwaarschriftprocedure heel belangrijk. Het voorkomen van al te veel beroepen op de rechter is altijd een belangrijk doel van bezwaarschriftprocedures geweest. Nu er nog steeds sprake is van overbelasting van de rechterlijke macht blijft de filterwerking van de bezwaarschriftprocedure van groot belang. Met de filterfunctie wordt bedoeld dat de bezwaarschriftprocedure ten doel heeft beroepen op de rechter zoveel mogelijk te voorkomen. Op verschillende manier kan dit doel bereikt worden. Zo kan het geschil tussen burger en bestuursorgaan in de bezwaarschriftprocedure worden opgelost, zodat de gang naar de rechter overbodig wordt. Ook kan de burger in de bezwaarschriftprocedure overtuigd raken van de juistheid van de beslissing, hoewel deze voor hem ongunstig is, en om die reden afzien van het instellen van beroep bij de rechter.

De  
wor  
een

Ten  
wor  
inge  
dure  
beter  
wetg  
recht

Ir  
onde  
elkaar  
en en  
aanwe

11.5

11.5.1

11.5.1.

Uit het  
niet in s  
is er sp  
geval v  
genome  
de term  
87% va  
financi  
geldt v  
financi  
bezwa  
procedu  
procedu  
atelierb

Hoe  
groot zi  
cedures



looptijd (de tijd die  
chrift en het moment  
vergelijken met de  
ssingen op bezwaar  
er over de aan hem  
chter een beroep op  
hiking op bezwaar  
door bezwaarden te  
re. De basisvragen-

erfunctie. Daarmee  
ebreken in de orga-  
stelt maatregelen te  
ursorganen kunnen  
sistieve invloed kan

chriftprocedure als  
dividuele medewer-  
medewerkers in de  
waarschriftprocedu-  
centraal stonden,  
nnen zij dergelijke

leerfunctie vervult,  
ragen gesteld over  
gementinstrument  
rschriftprocedures  
nate waarin de be-

re heel belangrijk.  
en belangrijk doel  
is van overbelas-  
aarschriftprocedu-  
zwaarschriftproce-  
e voorkomen. Op  
chil tussen burger  
st, zodat de gang  
rschriftprocedure  
voor hem ongun-  
e rechter.

De mate waarin de bezwaarschriftprocedure filtert, kan nauwkeurig berekend worden met behulp van gegevens over de aantallen bezwaar- en beroepschriften in een bepaalde periode.

Ten slotte heeft de bezwaarschriftprocedure een *verduidelijkingsfunctie*. Daarmee wordt bedoeld dat als er na de bezwaarschriftprocedure beroep bij de rechter wordt ingesteld, deze een verduidelijkte zaak aantreft. Er heeft in de bezwaarschriftprocedure een voorbehandeling plaatsgevonden die enerzijds tot gevolg heeft dat de zaak beter uitgewerkt is en anderzijds dat het geschil beter is afgebakend en omlijnd. De wetgever verwachtte om deze reden een vermindering van de werkdruk van de rechterlijke macht.

In hoeverre de bezwaarschriftprocedure de verduidelijkingsfunctie vervult, is onderzocht door in eenzelfde zaak het bezwaarschrift en het beroepschrift met elkaar te vergelijken. Daarnaast is gelet op de motivering van primaire beschikkingen en beschikkingen op bezwaar en op de verslagen van hoorzittingen (voor zover aanwezig).

## 11.5 In welke mate vervullen bezwaarschriftprocedures in de praktijk de daaraan door de wetgever toegekende functies?

### 11.5.1 De rechtsbeschermingsfunctie

#### 11.5.1.1 Rechtsbescherming in objectieve zin

Uit het onderzoek is in de eerste plaats gebleken dat bestuursorganen er heel vaak niet in slagen tijdig op het bezwaar te beslissen. Op bijna alle onderzoeksterreinen is er sprake van soms forse termijnoverschrijdingen (zie tabel 7.1). In het beste geval wordt er binnen de beslistermijn 68% van de beschikkingen op bezwaar genomen, in het slechtste geval is er niet één beschikking op bezwaar tijdig. Als we de termijn na een verdaging als uitgangspunt nemen, is in het gunstigste geval op 87% van de bezwaarschriften beslist, in het ongunstigste geval op slechts 7%. De financiële beschikkingenateliers doen het beter dan de niet-financiële. Hetzelfde geldt voor de beschikkingenfabrieken: op bezwaarschriften op het terrein van de financiële beschikkingverlening wordt vaker binnen de termijn beslist dan op bezwaarschriften inzake niet-financiële beschikkingen. De fabrieksbezwaarschriftprocedures doen het als het om tijdigheid gaat beter dan de atelierbezwaarschriftprocedures. Een fabrieksbezwaarschriftprocedure duurt gemiddeld 92 dagen, een atelierbezwaarschriftprocedure duurt gemiddeld 158 dagen.

Hoewel de verschillen tussen de onderzochte bezwaarschriftprocedures soms groot zijn, is de conclusie gerechtvaardigd dat beslistermijnen in bezwaarschriftprocedures vaak overschreden. Het oordeel over de tijdigheid is dan ook negatief.